Klar und stringent: Beamte dürfen nicht streiken - acht Thesen zur gestrigen Entscheidung des BVerfG

Josef Franz Lindner

13.06.2018 doi: 10.17176/20180613-124703-0

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat eine Entscheidung von großer Tragweite für das Berufsbeamtentum in Deutschland getroffen: Es hat das Streikverbot für Beamte bestätigt – ausnahmslos und für alle Beamten.

1. Das Streikverbot für Beamte zählte bislang zu den unbestrittenen Grundsätzen des deutschen Beamten(verfassungs)rechts. Zwar war man sich nicht so ganz sicher, ob es sich wirklich um einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG handelt. Jedoch war ein Streikrecht für Beamte sowohl rechtlich als auch politisch ein Tabu. Dass Beamte nicht streiken dürfen, erschien lange Zeit als so selbstverständlich, dass man es nicht einmal für nötig empfand, das Streikverbot in den Beamtengesetzen zu verankern. Es stand fest: Jedem Beamten ist es unbenommen, Mitglied in Gewerkschaften und Berufsverbänden zu sein (vgl. § 52 BeamtStG) und sich darin auch aktiv zu engagieren. Das Mittel des Arbeitskampfes steht ihm jedoch nicht zur Verfügung. Vielmehr werden die Arbeitsbedingungen der Beamten und ihre Besoldung durch den parlamentarischen Gesetzgeber geregelt, nicht – wie für die Angestellten des öffentlichen Dienstes – durch Tarifvertrag.

1. Diese Gewissheiten sind durch eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 21.4.2009 (68959/01) zum Recht des türkischen öffentlichen Dienstes erschüttert worden. Der EGMR hat in dieser Entscheidung dem Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ein Streikrecht entnommen und dieses auch auf Angehörige des öffentlichen Dienstes (in der Türkei) erstreckt. Obwohl die Struktur des öffentlichen Dienstes in der Türkei mit der in der Bundesrepublik Deutschland nicht zu vergleichen ist, hat es nicht lange gedauert, bis in Deutschland das Streikverbot für Beamte zur Disposition gestellt wurde. Manche Verwaltungsgerichte haben ein Streikrecht (speziell für verbeamtete Lehrkräfte) anerkannt, manche verworfen. Das Bundesverwaltungsgericht sah gar den Gesetzgeber gefordert (BVerwGE 149, 117).

1. In der Folge der genannten Rechtsprechung des EGMR wurde die Diskussion um ein Streikrecht für Beamte, zumal für beamtete Lehrer mit großer Vehemenz und teilweise auch Härte geführt. Die Debatte hatte freilich nicht nur eine beamten- und verfassungsrechtliche Dimension, sondern vor allem auch eine politische. Die Gegner des Berufsbeamtentums sahen eine willkommene Möglichkeit, dem Berufsbeamtentum in Deutschland, das in der Öffentlichkeit ohnehin nicht sonderlich beliebt ist, einen entscheidenden Schlag zu versetzen. Denn das Streikverbot für Beamte ist einer der wenigen, wenn nicht der einzige Akzeptanzanker des Berufsbeamtentums in der Bevölkerung und in der politischen Öffentlichkeit. Wenn Beamte streiken dürften, hätten sie „das Beste aus zwei Welten“ (*Wißmann*): Auf der einen Seite die Sicherheit des Beamtenstatus, zumal die lebenslange Arbeitsplatzgarantie, eine verfassungsrechtlich verbürgte, vom BVerfG überprüfbare sowie auf dem Rechtsweg durchsetzbare amtsangemessene Alimentation auch im Ruhestand („Pension“) sowie die Befreiung

von der gesetzlichen Krankenversicherung. Und auf der anderen Seite das Recht, höhere Besoldung und bessere Arbeitsbedingungen mit Arbeitskampf zu erstreiken. Einer solchen „Rosinenpickerei“ (so das BVerfG ausdrücklich in Rn. 158) hat das BVerfG einen Riegel vorgeschoben und dabei auch klar gemacht: Es besteht gar kein Bedürfnis für ein Streikrecht für Beamte; denn diese können die verfassungsrechtlich garantierte amtsangemessene Besoldung auf dem Rechtsweg, notfalls vor dem BVerfG durchsetzen – anders als die Angestellten des öffentlichen Dienstes, deren Vergütung durch Tarifvertrag (TVÖD, TVL) festgelegt wird und denen deshalb auch ein Streikrecht zukommt.

1. In der Diskussion wurde auch wenig beachtet, dass ein Streikrecht für Beamte erhebliche Folgewirkungen für das System des Beamtenrechts insgesamt mit sich brächte. Die Rechte und Pflichten des Beamten, zumal seine Besoldung, werden in der Bundesrepublik Deutschland durch Parlamentsgesetz, nicht durch Tarifvertrag festgelegt. Ein Streikrecht für Beamte würde also auch bedeuten: Arbeitskampf gegen das Parlament – eine krude Vorstellung, die mit dem Beamtenverhältnis als gegenseitigem Dienst- und Treueverhältnis nicht kompatibel ist. Der Staat schuldet dem Beamten von Verfassungs wegen Fürsorge, im Gegenzug darf er erwarten, nicht mit Streiks überzogen zu werden.

1. Dieses Große und Ganze, das System und die institutionelle Bedeutung des Beamtentums als Garant der Stabilität, Funktionsfähigkeit und Verlässlichkeit einer rechtsstaatlichen Staatsverwaltung hatte das BVerfG offenkundig vor Augen, als es gestern seine einstimmig getroffene Grundsatzentscheidung zum Streikverbot für Beamte mit hoher argumentativer Klarheit und Stringenz getroffen hat: Es bleibt beim Streikverbot und zwar für *alle* Beamten, auch wenn dieses einfachgesetzlich nicht geregelt ist. Das BVerfG hat ausdrücklich anerkannt, dass das Streikverbot einen eigenständigen Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinn des Art. 33 Abs. 5 GG darstellt, der das von Art. 9 Abs. 3 GG grundsätzlich umfasste Streikrecht in verfassungsrechtlich zulässiger, zumal verhältnismäßiger Weise beschränkt.

1. Das BVerfG ist nicht der Versuchung erlegen, zwischen Beamten mit und ohne Streikrecht zu differenzieren, wie es in der aufgeregten Diskussion im Vorfeld der Entscheidung vielfach gefordert worden war. Eine Unterscheidung zwischen Beamten im Kernbereich der Hoheitsverwaltung (ohne Streikrecht) und solchen im „Randbereich“ (mit Streikrecht) lehnt das BVerfG in großer Deutlichkeit ab. Wie sollte eine solche Unterscheidung auch sachgerecht und trennscharf möglich sein? Daher kann es auch für verbeamtete Lehrer kein Streikrecht geben. Einem solchen stehe zudem – so das BVerfG unmissverständlich – das Gebot der Funktionsfähigkeit des Schulwesens (Rn. 160) entgegen. Den Einwand, die Gewerkschaften würden von einem Streikrecht für verbeamtete Lehrer nur in zurückhaltender Weise Gebrauch machen, lässt das BVerfG mit Recht nicht gelten. Es wäre wohl auch naiv anzunehmen, dass neue Macht- und Drohpotenziale nicht genutzt würden. An den Arbeitskämpfen im Bereich der Daseinsvorsorge (Personennahverkehr, Deutsche Bahn, Kitas etc.) lässt sich in regelmäßig wiederkehrender Deutlichkeit ablesen, wie hier Erpressungspotenziale auf dem Rücken Dritter ausgespielt werden. Die Karlsruher Richter haben sichergestellt, dass solche Kampfrituale zu Lasten Dritter (Eltern und Schüler) den Schulen – jedenfalls soweit sie verbeamtete Lehrer beschäftigen – erspart bleiben.

1. Dabei hat es das BVerfG keineswegs auf einen Konflikt mit dem EGMR angelegt, sondern seine bisherige konventionsfreundliche Grundhaltung ausdrücklich unterstrichen (Rn. 126 ff.). Das BVerfG hat sich nicht einfach auf den Stand-

punkt gestellt, die Rechtsprechung des EGMR zum Streikrecht im öffentlichen Dienst sei auf Deutschland nicht übertragbar. Vielmehr zieht das BVerfG ausdrücklich auch Art. 11 EMRK und die dazu ergangene Rechtsprechung des EGMR heran (Rn. 153 ff.) und gelangt dabei in überzeugender Weise zum Ergebnis, dass ein Eingriff in Art. 11 EMRK, soweit ein solcher im deutschen Beamtenstreikverbot gesehen werden kann, nach Art. 11 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt sei (Rn. 176 ff.). Das heißt im Klartext: Das verfassungsrechtlich gebotene Streikrecht für Beamte in Deutschland verstößt nicht gegen Art. 11 EMRK. Es besteht kein Normkonflikt zwischen Art. 33 Abs. 5 GG und Art. 11 EMRK, den der Gesetzgeber aufzulösen habe, wie das BVerwG noch gemeint hatte.

1. Fazit: Dem BVerfG ist es in beeindruckender Weise gelungen, das deutsche Beamtenstreikverbot nicht nur verfassungsrechtlich zu fundieren und gegen politische Erosionstendenzen abzusichern, sondern es auch mit Art. 11 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR in Einklang zu bringen. Der EGMR muss sich nicht provoziert fühlen, im Gegenteil. Sicher ist aber auch, dass der EGMR Gelegenheit haben wird, seine Sicht der Dinge darzustellen. Die in Karlsruhe unterlegenen Beschwerdeführer haben den Gang nach Straßburg bereits angekündigt.

AUTOR*IN

Josef Franz Lindner

Prof. Dr. Josef Franz Lindner ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Medizinrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Augsburg.

EMPFOHLENE ZITATION

Lindner, Josef Franz: Klar und stringent: Beamte dürfen nicht streiken – acht Thesen zur gestrigen Entscheidung des BVerfG, Verfassungsblog, 13.06.2018, doi: 10.17176/20180613-124703-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20180613-124703-0.